



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

BROCHURE BESTUURDERS:

Samenhang in jeugdbeleid



Brochure bestuurders:
Samenhang in jeugdbeleid

Colofon

Uitgave

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag

Telefoon (070) 373 8393

Fax (070) 363 5682

www.vng.nl

Eindredactie

Drs. Corine Dijkstra, VNG

Vormgeving en opmaak

Chris Koning, VNG

Deze brochure is tot stand gekomen met medewerking van:

Ministerie van Jeugd en Gezin (www.rijksoverheid.nl/ministeries/jeng)

Het programma ministerie van Jeugd en Gezin is opdrachtgever van de ondersteuningstrajecten voor het CJG, Aanpak Kindermishandeling, Digitaal Dossier Jeugd Gezondheidszorg en de Verwijsindex.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (www.rijksoverheid.nl/onderwijs-en-wetenschap)

Het ministerie van OCW is opdrachtgever van de ondersteuningstrajecten voor de Lokale Educatieve Agenda en de ZAT's en het traject Passend Onderwijs.

Nederlands Jeugdinstituut (www.nji.nl)

Het NJI is betrokken bij de ondersteuning van de ZAT's, en de Aanpak Kindermishandeling.

Oberon (www.oberon.eu)

Oberon is betrokken bij de ondersteuning voor de invoering van de lokale educatieve agenda's.

GGD Nederland/Actiz (www.ddjgz.nl)

GGD Nederland en Actiz zijn betrokken bij de invoering van het Digitaal Dossier Jeugd Gezondheidszorg.

Stichting ICTU (www.ictu.nl)

Stichting ICTU is betrokken bij de Verwijsindex Risicjongeren.

Regiegroep Passend Onderwijs (www.passendonderwijs.nl)

De regiegroep Passend Onderwijs coördineert de activiteiten in het kader van Passend Onderwijs en voert het activiteitenplan uit.

Dolf van Veen, Ambassadeur Samenwerken voor de Jeugd (www.caop.nl)

Namens de bewindspersonen van Jeugd en Gezin en OCW én namens de VNG zet de ambassadeur zich in om te bevorderen dat gemeenten sluitende afspraken maken met het onderwijs, provincies en hulpverlenende instanties. Daar waar problemen zijn bij de totstandkoming van die afspraken, kan de ambassadeur helpen. De ambassadeur kan op verzoek van partijen worden ingeschakeld om als 'smeermolie' te dienen: dolf.vanveen@samenerkenvoordejeugd.nl.

Druk

Drukkerij Excelsior, Den Haag



Inhoudsopgave

Inleiding	5
A. Rond het gezin: Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG):	7
B. Rond het onderwijs: zorg- en adviesteams (ZAT's) en Passend Onderwijs	11
C. In het publieke domein (overlast en jeugdcriminaliteit) - Veiligheidshuizen	15
Instrumenten	17
Belang van samenhang	21
Andere wettelijke gemeentelijke taken op het gebied van jeugd en onderwijs beleid	23



Inleiding

Voor alle kinderen en jeugdigen in uw gemeente wilt u het beste. De afgelopen jaren hebben gemeenten zich samen met het kabinet en andere partijen gericht ingespannen om hen kansen te bieden om hun talenten te ontwikkelen in een gezonde en veilige leef- en leeromgeving en op te groeien tot verantwoordelijke burgers die meedoen in de samenleving. Speciale aandacht is daarbij ook uitgegaan naar het ondersteunen van opgroeien en opvoeden en het tijdig signaleren en aanpakken van belemeringen en bedreigingen in de ontwikkeling van kinderen en jeugdigen. Deze brochure gaat in op de taken, bevoegdheden en mogelijkheden die U als bestuurder heeft om daarvoor, vanuit de verantwoordelijkheid voor de regie over het lokale jeugdbeleid, goede voorwaarden te scheppen.

In het programma *Samenwerken voor de jeugd* werken de rijksoverheid en de VNG sinds 2009 samen om de omslag naar preventie en het tijdig helpen bij opvoeden en opgroeien te ondersteunen en de activiteiten gericht op gemeenten af te stemmen. De focus is daarbij vooral gericht op het tot stand brengen van een goede samenhangende ondersteuningsstructuur voor a. het gezin, b. het onderwijs en c. veiligheid in het publieke domein (overlast en jeugdcriminaliteit) en op instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden. Voorkomen moet worden dat instanties langs elkaar heen werken in preventie en zorgverlening. Ingezet wordt juist op samenwerking en coördinatie in de uitvoering van de ondersteuning: één kind, één gezin, één plan. Dit proces is nog volop gaande. Instrumenten ter ondersteuning van samenwerking en de informatievoorziening tussen partijen zijn/worden ontwikkeld en ingevoerd, en er zijn plannen voor wetgeving. Samenhang in het jeugdbeleid is een belangrijke voorwaarde gebleken om betere resultaten voor kinderen en jeugdigen te kunnen realiseren.

De VNG wil u met deze brochure in stelling brengen om de samenhang van het preventieve jeugdbeleid in uw gemeente voort te kunnen zetten. We beperken ons hier tot de terreinen die hierboven zijn genoemd en die in gemeenten sterk in beweging zijn om betere resultaten te boeken voor kinderen en jeugdigen. Gemeenten hebben daarnaast tal van taken op het gebied van jeugd en onderwijsbeleid. Deze treft u kort opgesomd aan het eind van dit document.



A. Rond het gezin: Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG):

Wat is het, welke wetgeving in aan de orde?

Het CJG is bedoeld als een netwerkorganisatie van waaruit prenatale voorlichting, jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar en de opvoed- en opgroeiondersteuning gebundeld en in samenhang worden aangeboden. Er dient één inlooppunt te zijn, wat niet hoeft te betekenen dat er een nieuw “CJG gebouw” moet verrijzen. Het inlooppunt kan ook plaatsvinden op (brede) scholen, consultatiebureaus of ander plekken waar kinderen en/of ouders toch al komen, zoals bibliotheken en buurthuizen.

De doelstelling van het CJG is:

- voldoende laagdrempelige opvoed- en opgroeiondersteuning voor ouders, jongeren en kinderen;
- goede toegang tot informatie en contact met het CJG via een online CJG;
- een vraaggestuurd aanbod, dat samenhangend, transparant en herkenbaar is;
- kind en ouders staan centraal; gezinsnetwerk wordt zo veel mogelijk ingezet;
- risicogroepen worden tijdig bereikt.

Aan de taken van het CJG liggen 2 wettelijke regimes ten grondslag:

1 Wet Publieke Gezondheid (Wet PG) paragraaf 2 Gemeentelijke taken

Gemeenten hebben als taak zorg te dragen voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg. Het gaat hier om het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen en van gezondheidsbevorderende en -bedreigende factoren. Het ramen van de behoeften aan zorg en het vroegtijdige opsporen en trachten te voorkomen van specifieke stoornissen. Ook dienen gemeenten voorlichting, advies, instructie en begeleiding te verzorgen en maatregelen te formuleren ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen. Het basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg heeft een centrale functie in het CJG.

2 Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

De WMO formuleert als taak voor de gemeente de 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden' (prestatieveld 2). Dit heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is dan wel voorkomen kan worden. In de memorie van toelichting op de wet wordt zowel verwezen naar welzijnsactiviteiten om problemen te voorkomen als naar de 5 functies van opvoed- en opgroei-ondersteuning:

- 1 informatie en advies geven;
- 2 (vroeg) signaleren van problemen;
- 3 mensen verwijzen naar het lokale en regionale hulpaanbod;
- 4 licht pedagogische hulp bieden en
- 5 de zorg voor jongeren en gezinnen coördineren.

Wetgeving in voorbereiding

Wijziging van de Wet op de Jeugdzorg in verband met gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen

Bij de Tweede Kamer ligt een wetsontwerp klaar voor behandeling dat het College van Burgemeester en Wethouders verplicht tot het inrichten van een CJG en er zorg voor draagt dat instanties die de zorg en ondersteuning verlenen (en de in de AMVB aangewezen instanties die behoren bij domein jeugdgezondheidszorg) jeugdzorg, onderwijs, welzijn, werk en inkomen of politie en justitie op effectieve wijze met elkaar samenwerken.

Het College maakt hiertoe afspraken met de partijen en heeft aanwijzingsbevoegdheid (besluit).

Diverse inspecties houden toezicht op naleving door instanties. Het Integraal Toezicht Jeugd (ITJ) heeft hierbij een coördinerende rol.

Wat is de rol van de gemeente?

Gemeenten hebben de regie op de jeugdketen (Wet op de Jeugdzorg). Voor een sluitende keten worden afspraken gemaakt met relevante instellingen, onder meer over signalering, netwerken en de coördinatie van zorg. In elke gemeente dient per 2012 minimaal één laagdrempelige inlooppunt te komen waar ouders en jeugdigen terecht kunnen met vragen. Daarbij kan desgewenst aangesloten worden op bestaande voorzieningen (consultatiebureau, gezondheidcentrum, brede school).

Hoe krijgt de gemeente geld hiervoor?

In de tijdelijke regeling CJG is een brede doeluitkering opgenomen voor de periode 2008 tot en met 2011 ter bekostiging van de taken jeugdgezondheidszorg en opvoed- en opgroei-ondersteuning en prenatale voorlichting. Daarin zijn diverse bestaande subsidiestromen bijeen gebracht. Voor 2010 is het bedrag in ruim € 323 miljoen¹. Elke gemeente heeft in januari 2008 een meerjaren subsidiebeschikking ontvangen. Jaarlijks wordt daarbij gevoegd een bedrag aan overheidsbijdragen aan de arbeidsontwikkeling (OVA) middelen. In het Gemeentefonds zit verder voor Jeugdgezondheidszorg (JGZ) ongeveer € 150 miljoen.

¹ Uit Rijksbegroting 2010

De CJG ontwikkeling heeft de afgelopen periode in een aantal regio's sterk kunnen profiteren van de extra middelen die provincies hiervoor ter beschikking hebben gesteld aan gemeenten.

Kernpartijen waarmee afspraken gemaakt worden

Gemeentelijke partijen: samenwerking en taakverdeling tussen de instellingen voor ondersteuning van jeugdigen en gezinnen, waaronder consultatie bureaus en GGD.

Schakel naar geïndiceerde jeugdzorg via Bureau Jeugdzorg;

Schakel naar leerlingenzorg in het onderwijs, vaak via de zorg- en adviesteams (ZAT).

Gemeenten kunnen op basis van lokaal maatwerk bepalen welke andere instanties en functionaliteiten aan de centra worden toegevoegd of waarmee afstemming wordt bereikt, zoals samenwerking met eerstelijnsgezondheidszorg (o.a. huisarts, kraamzorg en verloskunde) en voorzieningen in de wijk (brede school, jeugdloket werk en inkomen, jongerenwerk).

Wat is provinciale jeugdzorg?

Wet op de Jeugdzorg

De Wet op de Jeugdzorg is ingevoerd in 2005 en regelt de jeugdzorgtaken, die onder de verantwoordelijkheid van de 12 provincies en de 3 stadsregio's (Den Haag, Amsterdam, Rotterdam) vallen.

Kinderen hebben een recht op jeugdzorg en Bureau Jeugdzorg verzorgt daarom een onafhankelijke indicatiestelling voor hulp. De hulp wordt geleverd door de provinciale jeugdzorgaanbieders.

Zij leveren ambulante hulp, daghulp, residentiële hulp en pleegzorg. Ook is de provincie verantwoordelijk voor de gesloten jeugdzorg bij plaatsing op civiele titel.

Naast de toegang vervult Bureau Jeugdzorg ook andere taken: Het advies- en meldpunt kindermishandeling is er ondergebracht en de jeugdbeschermingstaken ((gezins)voogdij en jeugdreclassering).

Provincies en gemeenten maken afspraken over de samenwerking tussen het gemeentelijke domein en de inzet van bureau jeugdzorg.

De bedoeling was dat bureau jeugdzorg ook de indicatie zou verzorgen voor de onder de zorgverzekeringswet gefinancierde jeugd Geestelijke Gezondheid Zorg (GGZ); in praktijk wordt het merendeel van de jeugdigen hiernaar verwezen door de huisarts.

Voor de AWBZ gefinancierde jeugd licht verstandelijke gehandicapten (LVG) en jeugd geestelijke gezondheidszorg (GGZ) is het Centrum Indicatie Stelling Zorg (CIZ) het indicatieorgaan.

Ondersteuning

Het Rijk en de VNG ondersteunen gemeenten bij het realiseren van een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) door middel van een ondersteuningsprogramma.

Zie www.vng.nl/cjg en www.samenwerkenvoordejeugd.nl

Toekomst jeugdzorg

Demissionair minister André Rouvoet (jeugd en gezin) heeft kenbaar gemaakt dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en jeugdhulpverlening in de toekomst volledig bij de gemeenten komen te liggen. Hij vindt de zorg te bureaucratisch georganiseerd, instellingen werken langs elkaar heen, de indicatiestelling vergt te veel rompslomp en tijd, de wachtlijsten lijken onoplosbaar en de kwaliteit is onvoldoende. De provincies zullen in dat geval hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden over moeten dragen aan de gemeenten, evenals het Rijk (gesloten jeugdzorg). De minister verwacht dat als gemeenten de regie krijgen er een meer samenhangend aanbod van zorg ontstaat en er meer aandacht komt voor preventie. Gemeenten moeten in zijn visie wel in regionaal verband met elkaar gaan samenwerken, op de schaal van de huidige GGD-regio's.

Mening VNG en vervolgactiviteiten

De VNG is het in grote lijnen met de kabinetsvisie eens. Zoals eerder werd voorgesteld in een reactie op het rapport van de commissie-Paas is een sterke vereenvoudiging van de structuur in de zorgverlening aan jeugd en gezin noodzakelijk. De Centra voor Jeugd en Gezin bieden op dit moment de beste kans om de gewenste nabijheid voor jongeren en gezinnen én de gewenste samenhang in deze zorg te realiseren.

De VNG wil wel expliciet onderzoeken of de jeugd-GGZ in de toekomst op dezelfde manier kan worden ingekocht als de zware jeugdvoorzieningen. Hierdoor zou de preventieve kracht van gemeenten, in samenwerking met zorgverzekeraars, nog sterker worden.

De VNG zal op korte termijn een kleine werkgroep van deskundigen instellen. De werkgroep gaat zich buigen over de inhoudelijke en bestuurlijke randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om een overgang te realiseren.



B. Rond het onderwijs: zorg- en adviesteams (ZAT's) en Passend Onderwijs

Wat is het, welke wetgeving is aan de orde?

Een zorg- en adviesteam (ZAT) is een multidisciplinair team van professionals uit het (speciaal) onderwijs, het welzijnswerk, de jeugdzorg, de gezondheidszorg en de politie die structureel samenwerken om kinderen en jeugdigen met (vermoedens van) emotionele, gedrags-, ontwikkelings- en/of schoolleerproblemen en hun gezinnen en scholen te ondersteunen.

Het ZAT is ingebed in de zorgstructuur van de school en sluit aan bij de leerlingenzorg van het onderwijs. De professionals in het ZAT beoordelen snel en vakkundig signalen van leerkrachten die wijzen op de behoefte aan extra zorg voor een leerling. Het ZAT biedt zelf directe ondersteuning en/of activeert zo snel mogelijk de juiste hulp en ondersteuning voor de leerling, zijn ouders en docenten en stemt deze hulp af op de geboden (speciale) onderwijszorg. De ZAT's richten zich tevens op vroegsignalering en de inzet van preventieve programma's in en om de school.

Het ZAT is dus meer dan een casusoverleg. Door de uitvoering van deze functies wordt tijdig passende, afgestemde onderwijszorg en hulp geboden die emotioneel welbevinden, ontwikkeling, positief gedrag, onderwijsdeelname en leerprestaties en maatschappelijke participatie bevorderen.

De bij het CJG genoemde wetten (Wet op de Jeugdzorg, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Wet Publieke Gezondheid) zijn voor zorg in en om de school van toepassing voor wat betreft de gemeentelijke taken in het jeugdbeleid.

In de Wet op de Jeugdzorg wordt ook de aansluitingstaak van de Bureaus Jeugdzorg ten aanzien van het onderwijs genoemd.

Algemeen maatschappelijk werk valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het leveren van licht pedagogische hulpverlening is één van de vijf functies voor preventief jeugdbeleid in de WMO. Schoolmaatschappelijk werk is een effectieve vorm hiervan. Dit is echter geen basisvoorziening. Alleen in het MBO zijn structureel middelen beschikbaar voor schoolmaatschappelijk werk. Gemeenten en schoolbesturen spreken vaak samen af wie (welk deel van) het schoolmaatschappelijk werk bekostigt.

Leerplichtwet

De toezichtstaak van gemeenten op de leerplicht is hierin verwoord. Leerplichtambtenaren maken nu al vaak onderdeel uit van een zorg- en adviesteam.

Wetgeving in voorbereiding

Zorg in en om de school

Onder zorg in en om de school wordt verstaan: de preventieve inzet van hulpverlening en zorg op school. Deze wet in voorbereiding beoogt in de onderwijswetten (WPO, WEC, WVO en WEB) vast te leggen dat:

- het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling de plicht heeft om samen te werken in de jeugdketens en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden, onder andere door het hebben van een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en door de bevordering van het gebruik hiervan;
- schoolbesturen en gemeenten de verplichting krijgen om samen afspraken te maken over de taakverdeling ten aanzien van de zorg in en om de school, waarbij de regierol bij gemeenten ligt. Deze afspraken kunnen een onderdeel vormen van de lokale educatieve agenda.

Aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg

In het voorstel voor aanpassing van de Wet op de Jeugdzorg wordt aan de verantwoordelijkheden voor rijk en provincies met betrekking tot de jeugdzorg een derde domein toegevoegd, namelijk de verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van de lokale jeugdzorg, onder de noemer 'Centra voor jeugd & gezin en regierol gemeenten in de jeugdketen'. In dit wetsvoorstel worden algemene elementen benoemd, die ook van toepassing zijn op de zorg in en om de school. Dit betreft vooral de verplichting voor gemeenten om met alle betrokken instellingen en provincies sluitende samenwerkingsafspraken te maken, onder meer over deelname aan ZAT's en de beschikbaarheid van preventieve inzet en achterliggende zorg op school en gespecialiseerde zorg buiten school en de coördinatie van zorg. Het is de bedoeling dat het toezicht op de nakoming van de afspraken valt onder de inspecties die samenwerken in het kader van Integraal Toezicht Jeugdzaken. Ook wordt hierin een aanwijzingsbevoegdheid voor de burgemeester van de woongemeente van de jeugdige richting zorginstellingen vastgelegd, indien partijen er op het niveau van een individuele casus niet uitkomen om af te dwingen dat één van hen de coördinatie van zorg op zich neemt. Om de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid te kunnen waarmaken, zullen gemeenten waar nodig in regionaal verband onderling afspraken moeten maken over de samenwerking.

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid om via een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) nadere regels te stellen. Die mogelijkheid wil het Kabinet nu benutten om nadere wetgeving rond de zorg- en adviesteams vast te stellen. Daarin wil het Kabinet dan in elk geval de instellingen benoemen, die verplicht dienen samen te werken in en om het onderwijs. Dat betekent dat ook de minimaal benodigde kernpartners in de ZAT's per onderwijssector daarin vastgelegd zullen worden. Naast het onderwijs zelf zijn dat:

- In het primair onderwijs: de jeugdgezondheidszorg, het (school)maatschappelijk werk, bureau jeugdzorg en het speciaal onderwijs;

- In het voortgezet onderwijs: de leerplicht, de jeugdgezondheidszorg, het (school)maatschappelijk werk, bureau jeugdzorg en politie;
- In het middelbaar beroepsonderwijs: de leerplicht / RMC-functie, maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg/GGD, geestelijke gezondheidszorg (GGZ), bureau jeugdzorg en politie.
- Voor het speciaal onderwijs wordt, vanwege de diversiteit van de sector, nog gezien welke minimaal benodigde ketenpartners benoemd moeten worden.

Passend onderwijs

Per 1 augustus 2012 is wetgeving voorzien. De Tweede Kamer heeft op 16 maart 2010 de wetgeving (niet de inhoudelijke ontwikkelingen) controversieel verklaard. Voor de inhoudelijke ontwikkeling van passend onderwijs wordt, onder verantwoordelijkheid van de sectorraden (PO-, VO-, MBO, AOC- en WEC-raad), in samenwerking met het veld een referentiekader uitgewerkt. Dit zal in juni 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden worden.

In de voorbereiding werkt men de verplichting uit voor bevoegde gezagsorganen van scholen voor primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs, om ieder kind dat bij een school wordt aangemeld of daar staat ingeschreven een passend aanbod aan onderwijs(zorg) te geven, bij voorkeur zo dicht mogelijk bij huis. Schoolbesturen krijgen hiervoor een zogenaamde zorgplicht. Indien een school de benodigde onderwijszorg niet zelf kan bieden dan moet de school partners zoeken om dat aanbod samen te regelen. Hiertoe werken de besturen van de genoemde scholen samen in samenwerkingsverbanden. Het primair onderwijs kent circa 240 samenwerkingsverbanden, het voortgezet onderwijs circa 80. De schoolbesturen en samenwerkingsverbanden in het onderwijs werken daarbij ook samen met de besturen van de scholen van Regionale Expertise Centra voor het (voorgezet) speciaal onderwijs.

Wat is de rol van de gemeente?

Gemeenten hebben taken in het kader van het preventief jeugdbeleid (WMO) en zij hebben de regie op de jeugdketen. Voor een sluitende keten worden afspraken gemaakt met relevante instellingen en het onderwijs, onder meer over signalering, netwerken en de coördinatie van zorg.

Bij invoering van genoemde concept wetgeving zorg in en om de school krijgen gemeenten een belangrijke rol. Zij moeten in dat geval met de schoolbesturen afspraken maken over aantal, samenstelling, aansturing en financiering van de ZAT's in primair-, voortgezet-, speciaal- en middelbaar beroepsonderwijs. In veel gevallen vraagt de inrichting van ZAT's om samenwerking met andere gemeenten. Door samenwerking met (jeugd)zorgpartners kan de benodigde (speciale) onderwijszorg worden versterkt en aangevuld, waardoor voor nog meer kinderen en jeugdigen thuisnabij passende onderwijszorgprogramma's geboden kunnen worden. De ZAT's spelen daarbij een centrale rol.

De gemeente geeft de partners die onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, opdracht en faciliteert hen zo nodig om hun afgesproken deelname aan de ZAT's te kunnen waarmaken. Afspraken hierover kunnen worden vastgelegd in een convenant, dat een uitwerkingsonderdeel van de lokale educatieve agenda (zie bij instrumenten) kan vormen.

Hoe krijgt de gemeente er geld voor?

- Voor de partners die ook participeren in het CJG, zoals de consultatiebureaus en de jeugdgezondheidszorg (GGD) ontvangen gemeenten geld via de hierboven genoemde brede doeluitkering voor de CJG's. Daarnaast zijn er de reguliere budgetten voor de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning voor wat betreft de op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen. Dit laatste budget valt niet te herleiden uit het totaal van de geldstroom die voor de WMO in het gemeentefonds wordt gestort. Dit geldt ook voor de budgetten voor maatschappelijk werk. Voor schoolmaat-

schappelijk werk kunnen CJG en WMO budgetten worden benut.

- Voor de handhaving van de leerplicht vindt bekostiging plaats via het gemeentefonds.

Hoe krijgen de partners er geld voor?

De inzet van bureaus jeugdzorg, die onder de verantwoordelijkheid van de provincies / grootstedelijke regio's vallen, kan grotendeels uit de doeluitkering Bureau Jeugdzorg bekostigd worden, zowel voor de aansluitingstaak, als ook de toegangstaak van de bureaus.

Voor scholen voor VO en MBO zijn voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in het kader van het convenant, prestatie afspraken gemaakt. Het subsidie plafond is voor het kalenderjaar 2010 rond € 23 miljoen voor het kalenderjaar 2011 rond € 34 miljoen en voor het kalenderjaar 2012 rond € 45 miljoen. Dit stopt per 2012.

Via de regeling schoolmaatschappelijk werk is € 15 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor het MBO. Voor het primair onderwijs is er een regeling voor € 6 miljoen voor ongeveer de helft van de basisscholen en voor het voorgezet onderwijs is er € 44 miljoen voor leerlingbegeleiding, waaronder schoolmaatschappelijk werk.

Voor de onderwijsgerelateerde zorg aan leerlingen krijgen het onderwijsveld in totaliteit een bedrag van € 2,2 miljard. Dit geld maakt voor een groot deel onderdeel uit van de lumpsumbekostiging. Het zijn over het algemeen geen gelabelde bedragen.

Voor de invoering van Passend Onderwijs krijgt het onderwijs (via de samenwerkingsverbanden en de Regionale Expertise Centra) vanaf 1 augustus 2012 een bedrag van € 20 per leerling. Tot die datum is er geld beschikbaar via subsidieregelingen.

Kernpartijen waarmee afspraken gemaakt worden

Gemeentelijke partijen: GGD, Leerplicht en RMC-functie, aanbieder(s) schoolmaatschappelijk werk, algemeen maatschappelijk werk, welzijnswerk.

GGZ instellingen (Geestelijke gezondheidszorg)

Provincie (of stadsregio): Jeugdzorg.

Schakel naar leerlingenzorg in het onderwijs, via de zorgadviesteams.

Het ministerie van OCW financiert een programma om de invoering te ondersteunen, het Landelijk steunpunt ZAT, zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl.

Ondersteuning

Er zijn ondersteuningsprogramma's voor ZAT's en voor Passend Onderwijs, zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl



C. In het publieke domein (overlast en jeugdcriminaliteit) - Veiligheidshuizen

Wat is het, welke wetgeving is aan de orde?

Een 'Veiligheidshuis' is een samenwerkingsverband van organisaties dat zich richt op het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Een veiligheidshuis richt zich op de volgende dadergroepen: meerderjarige veelplegers, jeugd(ige) veelplegers, daders van huiselijk geweld, ex-gedetineerden (nazorg) en overlastgevende personen. In een veiligheidshuis werken instanties op één locatie samen aan opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening. Ketenpartners zijn niet alleen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en reclasseringsorganisaties, maar ook jeugd- en zorginstellingen.

Op deze wijze kan de aanpak van criminaliteit en overlast in de strafrechtsketen gecombineerd worden met zorg- en hulpverlening. Men gaat dadergericht, gebiedsgericht en/of probleemgericht te werk. Het kabinet heeft ingezet op een landelijk dekkend systeem van veiligheidshuizen; in eerste instantie werden deze gekoppeld aan de G31, en aan de arrondissementen. Er zijn thans circa 45 veiligheidshuizen.

Voor de opzet en uitvoering heeft het Rijk niet gekozen voor een uniforme blauwdruk. De bestaande veiligheidshuizen zijn op lokaal niveau van de grond zijn gekomen en toegesneden op de specifieke lokale of regionale situatie. Dit blijft het uitgangspunt bij de borging en verdere intensivering van de veiligheidshuizen. Goede praktijkvoorbeelden worden daarbij benut en ook wordt aangesloten op reeds bestaande samenwerkingsverbanden met een landelijke dekking (Justitieel Casusoverleg, JCO). Een veiligheidshuis is breder. De toegevoegde functie is een betere samenwerking met lokale/regionale zorginstanties tot stand te brengen. Het is daardoor mogelijk om nazorg/preventie beter bij de justitiële afdoening te betrekken.

Voor bestaande en nog op te zetten veiligheidshuizen gelden o.a. onderstaande uitgangspunten:

- De verbinding tussen lokaal bestuur, zorg- en strafrechtketen, inclusief slachtofferzorg staat centraal.
- Om te komen tot een goede afstemming op casusniveau tussen preventie, repressie en nazorg vindt casusoverleg plaats over tenminste de volgende thema's: jeugd, veelplegers en huiselijk geweld. Daarnaast is er voldoende aandacht voor slachtoffers.
- In het casusoverleg wordt een persoonsgerichte aanpak besproken, waarin informatie over de context/leefgebieden wordt betrokken, waardoor de aanpak kan worden verbreed en effectiever is.
- Naast de persoonsgerichte aanpak bestaat waar nodig ook de mogelijkheid om problemen gebieds- en/of probleemgericht aan te pakken.
- Er vindt ontwikkeling en borging plaats van gezamenlijke werkprocessen in de deelnemende organisatie. Medewerkers in het Veiligheidshuis hebben voldoende mandaat.
- Justitiële partners investeren in de Veiligheidshuizen en dragen zorg voor continuïteit in personele bezetting.
- Gemeenten dragen bij aan de Veiligheidshuizen, door middel van financiële en materiële inzet, regie op de gemeentelijke en zorginstellingen, en het opzetten van preventieve en nazorgtrajecten.
- Partijen maken duidelijke afspraken over ieders inbreng in de Veiligheidshuizen (personeel, financieel en procedureel).
- Partijen maken concrete afspraken over de te bereiken gezamenlijke resultaten.
- De inzet van de justitiepartners wordt afgestemd in het Arrondismentaal Justitieel beraad (AJB).
- Er wordt een verbinding gelegd tussen de Veiligheidshuizen en de Centra voor Jeugd en Gezin en de Zorg- en adviesteams op de scholen.

Wat is de rol van de gemeente?

In de huidige fase van ontwikkeling berust de regie op de veiligheidshuizen bij twee partijen, die nevenschikt zijn: het gemeentebestuur en het Openbaar Ministerie. De wijze van invulling is niet landelijk voorgeschreven. In het driehoeksoverleg vindt afstemming plaats tussen gemeentebestuur (burgemeester), de strafrechtketen (in de persoon van de (hoofd)officier van Justitie), en de politie. In het Arrondismentaal Justitieel Beraad (AJB) vindt afstemming plaats tussen de justitieorganisaties. In de praktijk werken de meeste veiligheidshuizen met een stuurgroep, waarin vertegenwoordigers zitting hebben van Justitie, gemeente en politie. Vanuit de stuurgroep vindt terugkoppeling plaats naar het driehoeksoverleg.

Het Openbaar Ministerie is binnen de veiligheidshuizen de procesverantwoordelijke voor de strafrechtketen. De gemeente heeft de regie op de verbinding tussen de verschillende ketens, de preventieve aanpak en vooral de relatie met nazorg en de zorgketen. In toenemende mate neemt de gemeente de algehele coördinatie voor veiligheidshuizen. Op gemeentelijk niveau bestaan al langer coördinatoren voor huiselijk geweld en andere thema's.

Hoe krijgt de gemeente geld hiervoor?

Op dit moment is een vast bedrag van € 200.000 via het Openbaar Ministerie beschikbaar per veiligheidshuis. In 2011 wordt de verdeelsystematiek aangepast voor de inrichting, coördinatie en het instandhouden van Veiligheidshuizen. De kosten van (uitvoerend) personeel is voor rekening van de deelnemende organisaties. In sommige regio's dragen provincies financieel bij.

Ondersteuning

Wij verwijzen voor verdere ondersteuning naar www.veiligheidshuizen.nl



Instrumenten

Ter ondersteuning van de opdrachten in op de drie hiervoor beschreven domeinen is er afgelopen jaren gewerkt aan instrumenten die gericht zijn op het stroomlijnen van informatie danwel het maken van afspraken met partijen.

Verwijsindex risico jongeren (VIR)

De verwijsindex is een landelijk elektronisch systeem, waaraan professionals een jeugdige kunnen melden bij wie zij een risico signaleren. Bij een melding over dezelfde jeugdige worden de betrokken professionals met elkaar in contact gebracht. Dit leidt ertoe dat professionals beter en sneller zich hebben op een jeugdige en de zorg, hulp of bijsturing eerder en effectiever kunnen vormgeven. De verwijsindex is een risicosignaleringsinstrument. Er moeten aanwijzingen zijn dat er iets aan de hand is voordat tot melding kan worden overgegaan. De regeling van de verwijsindex is opgenomen in de Wet op de jeugdzorg.

Wat is de rol van de gemeenten?

Gemeenten zijn bij wet (WMO) verplicht om samenwerking te bevorderen en hierover afspraken te maken met professionals in de volle breedte van de jeugdketen. Het gaat hierbij om afspraken tussen het college en meldingsbevoegde instanties en functionarissen over samenwerking, beheer en het nakoming van de gemaakte afspraken.

De verwijsindex maakt informatie-uitwisseling tussen professionals uit verschillende gemeenten mogelijk. Dit is uitermate belangrijk, nu jongeren in toenemende mate mobiel zijn: ze wonen in de ene gemeente, gaan in de andere gemeente naar school en recreëren in een derde gemeente. Deze grote mobiliteit komt ook regelmatig voor bij multi-probleem gezinnen die vaker verhuizen en op die manier hulpverleningstrajecten ontwijken. Dit alles leidt ertoe dat hulpverleners elkaar moeilijk kunnen vinden omdat het netwerk rondom een jeugdige en een gezin zich niet meer beperkt tot

één gemeente. Bovendien is het voor de hulpverlening in één gemeente niet te doen om zelf al die verplaatsingen in de gaten te houden. Gemeenten kunnen met hun lokale systemen op de landelijke verwijzingsindex worden aangesloten via een technisch koppelvlak. Dit koppelvlak voldoet aan de Nederlandse Technische Afspraak (NTA 8023) en is een landelijke standaard op basis waarvan lokale systemen kunnen aansluiten

Ten aanzien van de financiële middelen geldt dat in het kader van het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' een bedrag oplopend tot structureel € 20 miljoen in 2011 beschikbaar stelt voor het Elektronisch kinddossier en de verwijzingsindex. Dit bedrag is toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Er is een ondersteuningsprogramma zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl.

Lokaal Educatieve Agenda (LEA):

De LEA is geïntroduceerd als een instrument om het lokaal onderwijsbeleid vorm en inhoud te geven na de wetwijziging in het onderwijsachterstandenbeleid in 2006. Het is een overlegvorm tussen gemeenten en het onderwijs om binnen gelijkwaardige verhoudingen tot gezamenlijke afspraken te komen over het onderwijs- (en jeugd)beleid. Partnerschap tussen gemeenten en schoolbesturen staat centraal. De te bespreken onderwerpen worden door gemeenten en schoolbesturen in gezamenlijkheid opgesteld en de afspraken worden (met inachtneming van ieders wettelijke verantwoordelijkheden) in overleg en op basis van gelijkwaardigheid gemaakt. Dat betekent dat er geen sprake meer is van één regisseur met een allesomvattende taak, maar dat de verantwoordelijkheid voor de diverse beleidsthema's bij verschillende partners kan worden belegd.

In de onderwijswetten (WPO, WVO) worden een aantal verplichte onderwerpen genoemd. Dat zijn integratie/ segregatie in het onderwijs en onderwijsachterstanden. Ook wordt zowel voor het primair als het voortgezet onderwijs in de wet genoemd: afstemming over inschrijvings en -toelatingsprocedures en een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen. Voor het primair onderwijs komt daar nog het onderwerp kinderopvang bij. Burgemeesters en wethouders kunnen de uitkomsten van het overleg over deze onderwerpen omzetten in dwingende afspraken over resultaten en inspanningen. Naast de verplichte onderwerpen kunnen schoolbesturen en gemeenten tal van andere onderwerpen op de agenda zetten. Voorbeelden daarvan zijn: zorg in en om de school, vroegsignalering, veiligheid, voortijdig schoolverlaten enzovoort.

Vanaf 1 augustus 2010 gaat de zogenaamde Wet Onderwijskansen Educatie (OKE) in.

Hierdoor wordt in het aantal verplichte onderwerpen in de WPO uitgebreid. Het college wordt opgedragen ten minste jaarlijks overleg te voeren met schoolbesturen, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en verplichte afspraken te maken over:

- a. Een zo groot mogelijke deelname van kinderen aan voorschoolse educatie, met als aandachtspunten het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie, de wijze waarop kinderen worden toegeleid naar voor- en vroegschoolse educatie en de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie.
- b. De resultaten van vroegschoolse educatie.

De gemeente krijgt hierbij zogenaamde 'doorzettingsmacht', wanneer niet alle partijen meewerken en dit wel nodig is voor een samenhangend lokaal onderwijsachterstandenbeleid. Zodoende kan de gemeente voldoen aan haar wettelijke verantwoordelijkheid. In het wetsvoorstel is opgenomen dat het

college van B&W, na een redelijke termijn van onderhandelen, het besluit kan nemen dat de afspraken ook gaan gelden voor de partijen die zich niet kunnen vinden in de afspraken. Dit instrument geldt als een ultimatum remedium. Het besluit moet in de vorm van een beschikking overeenkomstig de Algemene Wet Bestuursrecht. Zo moet het college van B&W bij het nemen van een dergelijk besluit alle betrokken belangen afwegen. Daarnaast moet het college in de afweging van belangen het draagvlak in beschouwing nemen dat er bestaat binnen de gemeente voor de uitvoering van de afspraken.

Er is geen geld ter beschikking gesteld voor de LEA.

Er is een ondersteuningsprogramma zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl.

Meldcode Kindermishandeling

De Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zal naar verwachting in het voorjaar van 2011 in werking treden. In deze wet wordt aan organisaties en zelfstandige beroepsoefenaren de plicht opgelegd om een meldcode te hanteren voor huiselijk geweld en kindermishandeling. Aan de voorgenomen wet wordt een basismodel meldcode toegevoegd als handreiking voor het opstellen van een code voor de eigen organisatie of praktijk. Beschikbaar zijn ter implementatie: een basismodule meldcode, deskundigheidsbevordering (bij- en nascholing) en een databank in oprichting (samenwerkingsproduct van MOVISIE en Nederlands Jeugdinstituut).

Tevens wordt de meldcode centraal gesteld in de scholingsaanpak van de regiocoördinatoren Regionale Aanpak Kindermishandeling (dit is het implementatieprogramma van het Nederlands Jeugdinstituut in opdracht van het ministerie voor J&G, looptijd 2008-2010).

De rol van de gemeente in dit traject is die van regisseur. De 35 Centrumgemeenten hebben ieder € 250.000 ontvangen van het programma ministerie voor Jeugd en Gezin onder anderen ter financiering van (een regiocoördinator voor) de Regionale Aanpak Kindermishandeling in de periode 2008-2010. De overige gemeenten ontvangen geen geld. Regionale stuurgroepen zijn geformeerd, in samenspraak met de provincie.

Er is een ondersteuningsprogramma zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl.

Digitaal dossier JGZ:

Gemeenten zijn vanaf 1 juli 2010 verplicht er voor te zorgen dat hun JGZ-organisaties digitale dossiers bijhouden over de zorg die zij verlenen aan kinderen van 0 tot 19 jaar. Het Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (DD JGZ) vervangt de papieren dossiers van de jeugdgezondheidszorg. De digitaliseringsplicht is vastgelegd in de Wet publieke gezondheidszorg.

De Jeugdgezondheidszorg volgt de gezondheid en ontwikkeling van alle kinderen in Nederland. Het DD JGZ maakt betere zorg mogelijk. Artsen, verpleegkundigen en assistenten van de jeugdgezondheidszorg zijn de enige gebruikers van de dossiers. Zij gebruiken uitsluitend de dossiers van de kinderen die zij in zorg hebben.

Gemeenten hebben als opdrachtgevers en financiers belang bij goede zorg. De VNG is daarom betrokken bij de invoering en werkt hiervoor samen met het ministerie voor Jeugd en Gezin en de koepelorganisaties van de uitvoerders van de JGZ, ActiZ en GGD Nederland. Een landelijk implementatieteam ondersteunt JGZ-organisaties tot eind 2010.

In het bestuursakkoord 'Samen aan de slag' zijn tussen Rijk en gemeenten afspraken gemaakt over de financiering van het DD JGZ. Hiervoor is samen met de Verwijsindex Risicjongeren structureel geld beschikbaar gesteld via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Oplopend van € 5 miljoen in 2008 tot € 20 miljoen in 2011 en daarna. Incidenteel hebben gemeenten daarnaast in 2007 t/m 2009 totaal € 13,5 miljoen ontvangen voor het DD JGZ.

Er is een ondersteuningsprogramma zie www.samenwerkenvoordejeugd.nl.



Belang van samenhang

Veel klachten van burgers en een aantal dramatisch verlopende casussen in de jeugdzorg kunnen worden toegeschreven aan een gebrek aan samenhang en afstemming. Afgerekend moet worden met een stelsel dat gefragmenteerd is, zich kenmerkt door verkokering, overlappingsen en gebrek aan coördinatie. Hierdoor kunnen grote problemen en risico's ontstaan, vooral voor jeugdigen en gezinnen met problemen die de grenzen van de bestaande systemen voor gezondheidszorg, welzijn, jeugdzorg, veiligheid en onderwijs doorkruisen.

Deze beoordeling vormt al enige jaren de reden voor de overheid in te zetten op meer afstemming en samenhang in de zorgstructuur rond het gezin (Centrum voor Jeugd en Gezin), de zorgstructuur in en om de school (Zorg- en adviesteams) en de structuur in het publieke domein voor overlast en criminaliteit (Veiligheidshuizen). Daarnaast werden aanvullende beleidsinstrumenten ontwikkeld en ingevoerd om de instellingen en professionals die hun diensten leveren in een samenwerkingsstructuur te brengen. Overigens zij vermeldt dat in deze notitie niet ingegaan wordt op een ander relevant knooppunt in het gemeentelijk jeugdbeleid, namelijk het jongerenloket dat zich richt op het toeleiden naar werk en het tegengaan van jeugdwerkloosheid.

Het overgrote deel van de problemen en de behoeften aan ondersteuning bij opvoeden en opgroeien thuis, op school of in het publieke domein kunnen binnen de drie domeinen zelfstandig met inbreng van de professionals die in die domeinen samenwerken worden opgelost. Binnen alle drie ondersteuningsstructuren gaat het, zeker ook in het geval van problemen die vragen om inzet vanuit verschillende instellingen, om samenwerking op uitvoeringsniveau en coördinatie van de diagnostiek, indicatiestelling en zorgverlening.

Direct wordt daar aan toegevoegd dat als de problemen zich in meer dan één opvoedmilieu voordoen en/of de oplossing in meer zorgdomeinen gezocht moeten worden er intensief tussen zorgdomeinen moet worden samengewerkt. Gemeenten hebben de bestuurlijke regie om voorwaarden te creëren voor een goed functionerende infrastructuur in het jeugdbeleid.

Indien binnen deze drie structuren in de uitvoeringspraktijk stagnaties optreden waardoor onaanvaardbare risico's voor de veiligheid van individuele kinderen of jongeren ontstaat, dan wel een onaanvaardbaar risico voor de openbare orde ontstaat, dient een procedure beschikbaar te zijn waardoor de stagnatie doorbroken kan worden.

Stagnaties kunnen ontstaan omdat ouders, kinderen en of jongeren zich onttrekken aan zorg, omdat gezinsleden niet beïnvloedbaar blijken door maatregelen die onveiligheid dóór kinderen of jongeren moeten inperken of omdat instellingen vereiste zorg niet kunnen of willen leveren of omdat de samenwerking tussen instellingen blokkeert en geen of onvoldoende resultaten oplevert.

In die situaties dient een opschaling plaats te vinden waardoor knopen kunnen worden doorgehakt, hetzij door dwangmaatregel voor ouders, kinderen of jongeren toe te passen, hetzij door in te grijpen in het functioneren van instellingen. Opschalingprocedures verlopen doorgaans stapsgewijs, waarbij uiteindelijk één instantie de verantwoordelijkheid krijgt om alle betrokken instellingen op dat moment aan te sturen. Hierover moeten bindende afspraken tussen betrokken overheden en instellingen gemaakt worden. Ook hier heeft de gemeente een voorname rol.



Andere wettelijke gemeentelijke taken op het gebied van jeugd en onderwijs beleid

- Voor- en Vroegschoolse Educatie en onderwijsachterstandenbeleid (Wet Primair Onderwijs)
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor:
 - 1 de regie in het lokale onderwijsachterstandenbeleid vanuit het lokale jeugdbeleid
 - 2 het verplichte jaarlijkse overleg onderwijsachterstandenbeleid met schoolbesturenorganisaties voor kinderopvang
 - 3 het aanbod en bereik van 100% van de doelgroepkinderen (2-4 jaar) van de Voorschoolse Educatie. Gemeenten mogen zelf de doelgroep bepalen.
 - 4 het financieren van schakelklassen op basisscholen ter bevordering van de Nederlandse taalontwikkeling.
- Verantwoordelijk voor (de aanwezigheid van) openbaar onderwijs (Wet Primair Onderwijs en Wet Voortgezet Onderwijs)
- Leerlingenvervoer (WPO, WVO, WEC)
Gemeenten zijn verplicht een regeling vast te stellen op basis waarvan ouders van leerlingen – onder bepaalde voorwaarden – aanspraak kunnen maken op bekostiging van de vervoerkosten van en naar school. De financiële middelen zijn onderdeel van de algemene uitkering gemeentefonds.
- Onderwijshuisvesting (WPO, WVO, WEC)
Gemeenten zijn verantwoordelijk te zorgen voor adequate onderwijshuisvesting voor het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Deze voormalige rijkstaak is in 1997 gedecentraliseerd naar gemeenten. De rijksmiddelen zijn destijds toegevoegd aan het (algemene gedeelte van het) gemeentefonds. Het gaat dus om een autonome gemeentelijke taak.

- Gemeentelijke taken in Wet kinderopvang

Twee taken voor gemeenten zijn in deze wet genoemd

- 1 Het uitbetalen van een tegemoetkoming voor in de wet gedefinieerde doelgroepen. Het gaat hier om enkele specifieke doelgroepen die geen werkgever hebben maar wel (toeleiding naar) arbeid en zorg combineren. Gemeenten betalen het zogenaamde werkgeversdeel uit aan deze doelgroepen.
- 2 Handhaving van de wettelijke kwaliteitseisen.

- Toezicht op de Leerplicht en RMC functie (Leerplichtwet)

Het voorkomen van voortijdig school verlaten en het toeleiden naar werk, is een vraagstuk waarbij gemeenten, samen met het onderwijs, de arbeidsmarkt en de zorginstellingen, nauw samenwerken. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van het jongerenloket.